

**Audience publique du 16 novembre 2009**

Recours formé par  
la société anonyme ... s.a., ...  
contre un bulletin de cotisations émis par la Chambre de Commerce du Grand-Duché de  
Luxembourg  
en matière de cotisations professionnelles

---

**JUGEMENT**

Vu la requête inscrite sous le numéro 23397 du rôle et déposée le 3 septembre 2007 au greffe du tribunal administratif par Maître Jean-Pierre Winandy, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société anonyme ... s.a., établie et ayant son siège social à L-..., inscrite au registre de commerce et des sociétés sous le numéro B ..., dûment représentée par son conseil d'administration actuellement en fonction, tendant à la réformation, sinon à l'annulation d'un bulletin de cotisation de la Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg du 5 juillet 2007 ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Guy Engel, demeurant à Luxembourg, du 7 septembre 2007, portant signification de ce recours à la Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg, établie à L-2981 Luxembourg, 7, rue Alcide de Gasperi ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif le 7 décembre 2007 par Maître Patrick Kinsch, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, pour compte de la Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg, ledit mémoire ayant été notifié par acte d'avocat à avocat au mandataire de la partie demanderesse le 6 décembre 2007 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 28 décembre 2007 par Maître Jean-Pierre Winandy pour compte de la société anonyme ... ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif le 28 janvier 2008 par Maître Patrick Kinsch pour compte de la Chambre de Commerce, ledit mémoire en duplique ayant été notifié le même jour par acte d'avocat à avocat au mandataire de la partie demanderesse ;

Vu les pièces versées en cause et notamment la décision critiquée ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport et Maître Jean-Pierre Winandy, ainsi que Maître Patrick Kinsch en leurs plaidoiries respectives.

---

En date du 5 juillet 2007, la Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg émit à l'égard de la société anonyme ..., ci-après dénommée la « société ... », un bulletin de cotisation portant sur l'année 2007 d'un montant de 2.130,30 €.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 3 septembre 2007, la société ... a fait introduire un recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation du bulletin de cotisation de la Chambre de Commerce du 5 juillet 2007.

A défaut de l'existence d'un recours au fond en matière de décisions prises par une chambre professionnelle et portant sur les cotisations qui lui sont dues de la part de ses membres, c'est à bon droit que la partie défenderesse conclut à l'incompétence du tribunal administratif pour connaître du recours en réformation introduit à titre principal contre le bulletin litigieux du 5 juillet 2007. Partant, seul un recours en annulation a pu être introduit contre ledit bulletin.

Le recours en annulation introduit à titre subsidiaire est à déclarer recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

Le tribunal n'étant pas lié par l'ordre dans lequel une partie demanderesse lui a soumis ses moyens à l'appui d'un recours, il lui appartient d'examiner ceux-ci suivant l'ordre fixé par lui en considération de la logique juridique et d'une bonne administration de la justice.

En considération de ce qui précède, le tribunal est partant amené à examiner en premier lieu le moyen invoqué par la partie demanderesse et tendant à voir retenir l'illégalité du bulletin de cotisation déféré, au motif que les deux règlements grand-ducaux prévus par l'article 3 de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective, ci-après dénommée la « loi du 4 avril 1924 », à savoir d'abord celui relatif au mode et à la procédure d'établissement des rôles des cotisations et ensuite celui relatif à la procédure de perception des cotisations mises à charge des ressortissants d'une chambre professionnelle, n'auraient pas été pris. Elle estime, en se référant à la réglementation française des rôles d'imposition, que le système mis en place ne répondrait pas aux exigences d'un prélèvement par voie de rôle et que même à admettre que le système mis en place réponde aux exigences telles que fixées par la loi du 4 avril 1924, il n'en resterait pas moins que le bulletin déféré serait vicié dans la mesure où les règles mises en place n'auraient pas été fixées par un règlement grand-ducal.

La Chambre de Commerce fait valoir que l'article 37bis de la loi du 4 avril 1924 apporterait toutes les précisions et limites nécessaires quant aux modalités de fixation des cotisations et autoriserait la Chambre de Commerce à fixer et à modifier les modalités de calcul des cotisations dans les limites définies par l'article 37bis sans devoir recourir à l'intervention du pouvoir réglementaire, de sorte que l'adoption d'un règlement grand-ducal, suite à la dérogation introduite par l'article 37bis de la loi du 4 avril 1924, ne serait pas nécessaire. Elle ajoute que l'article 37bis de la loi du 4 avril 1924 serait suffisant en ce sens que la fixation des cotisations

serait équivalente à l'établissement du rôle du fait que cet article autoriserait expressément la Chambre de Commerce à percevoir et à fixer elle-même les cotisations.

Il échet toutefois de retenir, après avoir procédé à la comparaison entre les dispositions figurant à l'article 37bis et celles figurant à l'article 3 de la loi du 4 avril 1924, que la seule dérogation prévue par ledit article 37bis par rapport à l'article 3 précité concerne la liberté de fixation des cotisations par les chambres professionnelles, en ce que ledit article 37bis détermine notamment pour la Chambre de Commerce un seuil maximal applicable à la cotisation annuelle à ne pas dépasser. L'article 37bis n'a toutefois prévu aucune dérogation par rapport à l'exigence posée par ledit article 3 de prendre les deux règlements grand-ducaux précités portant, d'une part, sur le mode et la procédure d'établissement des rôles des cotisations et, d'autre part, sur la procédure de perception des cotisations mises à charge des ressortissants d'une chambre professionnelle.

En considération des constatations faites ci-avant, il y a lieu de conclure que la prise de ces deux règlements grand-ducaux est obligatoire et que ni l'article 37bis ni un quelconque autre article de la loi du 4 avril 1924 n'introduisent une dérogation à ce titre<sup>1</sup>.

Si la société ... et la Chambre de Commerce s'accordent pour admettre qu'aucun règlement grand-ducal n'a été pris en application de l'article 3, alinéas 2 et 3 de la loi du 4 avril 1924, elles ont cependant des opinions différentes sur les conséquences à tirer de cette inactivité du pouvoir réglementaire sur la validité de l'acte déféré.

La Chambre de Commerce donne à considérer que l'absence d'un règlement grand-ducal n'aurait pas pour effet d'empêcher de liquider les cotisations, c'est-à-dire d'établir les rôles/bulletins. En effet, l'opération de liquidation serait une opération purement mécanique, étant donné que l'article 37bis de la loi du 4 avril 1924 et le règlement d'affiliation et de cotisation de la Chambre de Commerce contiendraient toutes les données nécessaires afin que la liquidation puisse se faire au moyen d'une simple opération arithmétique. Elle fait valoir, en se référant à la jurisprudence des juridictions administratives, que la loi serait immédiatement exécutoire, même au cas où elle prévoit des actes réglementaires d'exécution qui n'ont pas encore été pris, à condition que la loi soit suffisamment précise et à condition que le législateur n'ait pas voulu subordonner l'entrée en vigueur de la loi à la publication des règlements d'exécution.

En plus, elle estime que dans la mesure où l'article 37bis de la loi du 4 avril 1924 prévoit que le bénéfice commercial, base des cotisations dues à la Chambre de Commerce, « *s'entend du bénéfice commercial au sens de la loi concernant l'impôt sur le revenu* », abstraction faite des pertes reportées, le législateur aurait clairement indiqué que les cotisations de la Chambre de Commerce se calculeraient par rapport aux données transmises par l'administration des Contributions.

La Chambre de Commerce conclut que l'intervention du pouvoir réglementaire ne serait pas indispensable afin que les cotisations qui lui seraient dues en vertu de la loi puissent être liquidées, d'autant plus que le pouvoir exécutif, par son inaction, ne saurait compromettre l'existence et le fonctionnement d'une chambre professionnelle voulue et organisée par la loi.

---

<sup>1</sup> trib. adm. 24 octobre 2007, n° 22636 du rôle, confirmé par Cour adm. 17 avril 2008, n° 23755C du rôle

La société ... par contre rétorque, quant à l'absence de règlement grand-ducal relatif à la perception des cotisations, qu'en 1964 un changement fondamental aurait été introduit dans la mesure où sous l'empire de la loi du 4 avril 1924 la perception des cotisations revenant à la Chambre de Commerce, comprenant l'assiette, la liquidation et le recouvrement desdites cotisations, aurait été effectuée par la seule administration des Contributions directes, alors qu'à la suite d'une modification législative apportée à ladite loi de 1924 par la loi du 12 février 1964 ayant pour objet de compléter la loi du 4 avril 1924, portant création de chambres professionnelles, à base élective par la création d'une chambre des fonctionnaires et employés publics, le pouvoir de percevoir les cotisations aurait été transféré à la Chambre de Commerce elle-même, ce qui aurait rendu nécessaire la prise d'un règlement grand-ducal afin de fixer les nouvelles règles de procédure applicables, étant donné que celles dont l'administration des Contributions directes a pu faire application dans le passé, ne pouvaient plus s'appliquer en raison justement de ce changement de compétence.

Quant à l'argumentation de la Chambre de Commerce faisant valoir que l'adoption d'un règlement grand-ducal ne serait pas nécessaire, à l'exception du cas où son adoption serait indispensable, la société ... estime que le cas d'espèce tomberait dans ce cas de figure dans la mesure où le prélèvement d'un « *impôt* » nécessiterait la fixation des règles concernant non seulement l'assiette, le taux, mais encore des règles concernant le recouvrement de l'« *impôt* ». Elle fait valoir que même si des règles de perception existaient et étaient appliquées, ces règles auraient été prises par la Chambre de Commerce soit tacitement, soit dans son règlement d'affiliation et de cotisation, de sorte que ces règles n'auraient pas été fixées par un règlement d'administration publique tel qu'exigé par la loi, mais par la Chambre de Commerce elle-même à laquelle aucune compétence n'aurait été attribuée en ce domaine. La société ... estime encore que dans la mesure où les pouvoirs seraient des pouvoirs d'attribution en droit public, les bulletins émis et toute la procédure de cotisation seraient dès lors gravement viciés pour illégalité.

En l'espèce, au vu des différentes pièces versées et au vu des observations formulées de part et d'autre, il y a lieu de retenir que la Chambre de Commerce s'est dotée à partir de sa création d'une réglementation qui résulte en partie de son règlement d'affiliation et de cotisation et du règlement d'ordre intérieur et en partie d'une pratique administrative mise en place et adaptée depuis 1924 lui permettant d'un côté d'établir les rôles ou bulletins de cotisations et d'un autre côté de percevoir les cotisations.

Au-delà de ce constat, il échet encore de souligner que par la loi précitée du 12 février 1964 a été introduit l'obligation de fixer la procédure de perception des cotisations dues notamment à la Chambre de Commerce par voie de règlement grand-ducal.

Force est de retenir que ni des instruments de codification interne, comme en l'espèce le règlement d'affiliation et de cotisation et le règlement d'ordre intérieur, ni la mise en place d'une pratique administrative, même si elle semble exister depuis des décennies, ne sont de nature à suppléer à l'absence d'un règlement grand-ducal expressément exigé en l'occurrence<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> trib. adm. 24 octobre 2007, n° 22636, confirmé par Cour adm. 17 avril 2008, n° 23755C du rôle

Il échet encore de constater qu'il ressort clairement du libellé de l'article 3 de la loi du 4 avril 1924 qu'un règlement d'administration publique doit déterminer le mode et la procédure d'établissement des rôles des cotisations, taxes, droits et primes.

Il se dégage partant de ces deux textes, à savoir celui initialement adopté en 1924 et celui ajouté à l'article 3 par la modification législative précitée du 12 février 1964 que le législateur a subordonné l'application de la législation prévoyant le droit des chambres professionnelles à percevoir des cotisations, taxes, droits et primes, dont l'établissement et la perception doivent se faire selon un certain mode et selon une certaine procédure, à l'entrée en vigueur de textes réglementant ces opérations. Le caractère clair et non équivoque de la volonté du législateur de soumettre le droit à la perception de ces cotisations, taxes, droits ou primes à l'entrée en vigueur de textes en prévoyant le mode d'établissement et la procédure de perception se dégage encore *a contrario* de l'alinéa 4 du même article 3 de la loi du 4 avril 1924 qui prévoit que le règlement d'administration publique prévu à l'alinéa 3 *peut* prévoir que la perception peut se faire par voie de retenue sur les traitements ou salaires à opérer par l'employeur.

Il se dégage de ce qui précède qu'en l'absence d'existence des règlements prévus par l'article 3 de la loi du 4 avril 1924 au moment de l'établissement du bulletin de cotisation de la Chambre de Commerce du 5 juillet 2007, l'émission de ce bulletin ne disposait pas d'une base légale suffisante, de sorte que le bulletin est à considérer comme illégal.

Il s'ensuit que le recours en annulation est à déclarer fondé, sans qu'il y ait lieu de prendre position par rapport aux autres moyens et arguments développés par les parties à l'instance et notamment sans qu'il y ait lieu de prendre position par rapport à la demande tendant à enjoindre à la Chambre de Commerce de communiquer des informations financières, étant donné que cette demande s'insère dans le cadre d'un moyen qui n'avait pas à être examiné par le tribunal au vu des conclusions qui précèdent. Le même sort doit suivre la demande d'injonction formulée par la demanderesse et tendant à obtenir communication de documents internes de la part de la Chambre de Commerce concernant la prise des décisions relatives à la fixation des cotisations de celle-ci.

La demande formulée par la partie demanderesse tendant à se voir allouer une indemnité de procédure de 3.000 € sur base de l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives est à rejeter, étant donné que les conditions légales ne sont pas remplies en l'espèce, la partie demanderesse n'ayant pas établi en quoi il serait inéquitable de laisser à sa charge l'intégralité des frais exposés par elle dans le cadre de la présente instance.

### **Par ces motifs,**

le tribunal administratif, deuxième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties ;

se déclare incompétent pour connaître du recours en réformation ;

reçoit le recours en annulation en la forme ;

au fond, le déclare justifié, partant annule le bulletin de cotisations émis par la Chambre de Commerce en date du 5 juillet 2007 à l'égard de la société ... ;

rejette la demande en allocation d'une indemnité de procédure formulée par la partie demanderesse ;

condamne la Chambre de Commerce aux frais.

Ainsi jugé par :

Carlo Schockweiler, premier vice-président,  
Catherine Thomé, premier juge,  
Martine Gillardin, premier juge,

et lu à l'audience publique du 16 novembre 2009 par le premier vice-président, en présence du greffier en chef Claude Legille.

Claude Legille

Carlo Schockweiler